

CAI
#W145
- 7004
PL.I



DAY CARE IN TIMES OF ECONOMIC UNCERTAINTY

Part I - The Problems

by Howard Clifford

During a time of falling birthrates, high unemployment, and a climate of economic restraint, there naturally arises a number of questions concerning the role of day care.

One question is whether or not the demand for day care services is on the wane. Those close to the day care field respond with a resounding "NO!". These individual observations are backed up by a number of recent studies and surveys. A Metro Toronto Social Planning Council study estimated that in 1977 there were 114 000 children in Toronto under the age of 7 who needed day care for 30 or more hours a week. This study also indicated that the parent preference was for centre care.¹ The Metro Social Services in September 1979, also suggested that there were 1550 on the waiting list for subsidies in centres that were serving only 1400 children.

A March 1978 Survey of Child Care Preferences in Saskatchewan found that centre care and family day care had greater acceptance as a preferred service for all age groups.² Most provinces reported waiting lists and continued demand for service.

Another closely related question is whether or not mothers, in times of high unemployment, should be discouraged from participating in the labour market. Such a question implies an idealized perception of the family. The fact is that 13.6 percent of all United States families are now one-parent female-headed.³ As of 1976, 12 percent of Ontario's children were in single-parent families. Moreover the percentage effected appears to be climbing. Warner Troyer estimates that by 1985, 40 percent of all children in North America will have lived in a single-parent home for at least a while.⁴

For many of these families the alternative to employment is welfare, and even this option has been restricted by several provinces. In instances where welfare is possible, the choice is not without considerable risk. Studies have indicated that children from families on welfare, compared to families who earn no more money than if they were on welfare, do poorer in school, have a lower aspiration level, and face a greater mental health risk.⁵

In regards to the concerns of the taxpayer, the Social Planning Council of Metro Toronto examined the case for public investment in high subsidy day care as an

LA GARDE DE JOUR EN PÉRIODE D'INCERTITUDE ÉCONOMIQUE

Partie I - Les problèmes

par Howard Clifford

À une époque marquée par la dénatalité, un fort taux de chômage et des restrictions économiques, un certain nombre de questions sur le rôle de la garde de jour se posent tout naturellement.

La demande de services de garde de jour décline-t-elle vraiment? Les personnes qui connaissent le domaine répondent sans hésiter "NON". Cette réponse est corroborée par un certain nombre d'études et d'enquêtes récentes. Une étude du *Metro Toronto Social Planning Council* (Conseil de planification sociale du grand Toronto) a permis d'évaluer qu'en 1977 il y avait à Toronto, 114 000 enfants de moins de 7 ans qui avaient besoin de services de garde 30 heures ou plus par semaine. L'étude permettait aussi de savoir que les parents préféraient les services de garde en groupe.¹ En septembre 1979, d'après les services sociaux de Toronto, il y avait 1550 noms sur la liste d'attente des subventions dans les centres où 1400 enfants étaient inscrits.

Une enquête sur les préférences en matière de garde des enfants menée en mars 1978 en Saskatchewan, révéla que les services de garde en groupe et la garde en milieu familial étaient les formes de garde de jour les plus populaires pour tous les groupes d'âges.² Dans la plupart des provinces, on a signalé l'existence de listes d'attente et une demande soutenue pour les services de garderie.

Parlant des services de garde de jour, on peut se demander si, en période de fort taux de chômage, les mères devraient être découragées de travailler. Une telle question suppose une conception idéalisée de la famille. Les faits sont cependant les suivants: aux États-Unis, 13,6 p. cent des familles sont des familles monoparentales dont le chef est une femme³; depuis 1976, 12 p. cent des enfants de l'Ontario appartiennent à des familles monoparentales et il semble que ce pourcentage s'accroisse; Warner Troyer prévoit qu'en 1985, 40 p. cent de tous les enfants d'Amérique du Nord auront vécu dans un foyer monoparental pendant au moins un certain temps.⁴

Pour beaucoup de ces familles l'assistance sociale s'est substituée au travail et encore là, dans plusieurs provinces, les critères d'admissibilité ont-ils été resserrés. D'autre part, l'assistance sociale peut avoir des conséquences néfastes: des études ont démontré que les enfants de familles vivant d'assistance sociale, comparativement à ceux des familles ayant des revenus égaux d'autres sources, éprouvent plus de difficultés en classe, ont moins d'ambition et sont plus exposés aux troubles mentaux.⁵

En réponse aux préoccupations des contribuables, le Conseil de planification sociale du grand Toronto a étudié le financement de la garde de jour comme

alternative to welfare, and concluded that, in addition to any other value that might be inherent in a day care experience, day care "saves the public vast sums of money."⁶

The National Council of Welfare indirectly addresses the choice between welfare and work with their statement: "When the labour force status of poor and non-poor single-parent mothers is compared, it becomes clear that paid employment is the main factor preventing the better off ones from succumbing to poverty."⁷

Consequently, it is understandable that the number of female-headed families with some children under the age of 6 who are in the Canadian labour market expanded from 40.5 percent in 1971, to 44 percent in 1976. However, it is interesting to note that the number of two-parent families with some children under the age of 6 with the wife in the labour market expanded from 26.2 percent in 1971, to 36.5 percent in 1976.⁸ Thus, the rate of entry into the labour market by women from two-parent families is even greater than for the one-parent family.

Another interesting phenomenon, as pointed out by Michael Lewis, is that the largest increase in working mothers between 1970-1975 was for mothers with children under 3 years of age.⁹

It is increasingly obvious that economic necessity is at the forefront of the reasons accounting for these trends. For example, a National Council of Welfare report states, "The most common way for families with low-income husbands to keep out of poverty is for the wife to go out and get a paid job. To evaluate the impact of these women's wages, we have deducted wives' earnings from the incomes of Canadian families and compared what was left to Statistics Canada's poverty lines. The result is striking: 51 percent more two-spouse families would be poor if wives did not work outside the home."¹⁰

The evidence is even more striking in areas where the labour force participation rate of wives is high. In Ontario and British Columbia, the number of poor two-parent families would be increased to 65 percent and 61 percent respectively.¹¹

A recent study of MacLeod and Horner concluded that the increase in married women's paid work reduced rather than widened the gap between rich and poor husband-wife families, and without the married women's participation in the labour market, the relative economic position of Canada's middle and low-income families would be worse than it currently is.¹²

Beside the obvious need for sole support mothers and for many wives of two-parent families to earn income to maintain their families, the economy as a whole would collapse if all women with young children returned to the

solution of rechange à l'assistance sociale et en est venu à la conclusion qu'en plus des avantages éventuels de la garde de jour, ce système permet d'économiser, de façon substantielle, les fonds publics.⁶

Dans un rapport, le Conseil national du bien-être social prend indirectement parti pour le travail plutôt que pour l'assistance sociale: "Lorsqu'on examine les données relatives à la participation au marché du travail dans le cas des mères seules qui sont pauvres et dans celui des mères seules qui ne le sont pas, on constate que c'est principalement grâce à un emploi rémunéré que les plus à l'aise réussissent à éviter la pauvreté."⁷

Il est donc compréhensible que le nombre de femmes chefs de famille travaillant au Canada et ayant des enfants de moins de 6 ans soit passé de 40,5 p. cent en 1971 à 44 p. cent en 1976. Toutefois, il est assez intéressant de noter que le nombre de familles biparentales comptant des enfants de moins de 6 ans et dont la mère est sur le marché du travail est passé de 26,2 p. cent en 1971 à 36,5 p. cent en 1976.⁸ Le taux d'entrée sur le marché du travail est donc plus grand chez les femmes de couples ayant des enfants que chez les mères seules.

Un autre phénomène intéressant a été signalé par Michael Lewis: parmi les mères se livrant à une occupation rémunérée, la catégorie ayant connu la plus forte hausse entre 1970 et 1975, est celle des mères ayant des enfants de moins de 3 ans.⁹

Il est de plus en plus évident que les impératifs économiques représentent le principal moteur de cette tendance, ce que l'on peut illustrer par une citation d'un rapport du Conseil national du bien-être social: "C'est le plus souvent grâce au travail de l'épouse à l'extérieur que les familles des maris à faible revenu peuvent éviter la pauvreté. Pour voir dans quelle mesure le salaire des épouses importait, nous avons soustrait leur salaire du revenu des familles canadiennes et comparé le résultat aux seuils de pauvreté de Statistique Canada. Les résultats sont frappants: le nombre de familles pauvres à deux conjoints connaît une hausse de 51% si les épouses ne travaillaient pas à l'extérieur du foyer."¹⁰

Ce fait est encore plus évident dans les régions connaissant une proportion élevée d'épouses travaillant à l'extérieur du foyer. En Ontario et en Colombie-Britannique le nombre de familles pauvres biparentales passerait respectivement à 65 et 61 p. cent.¹¹

Dans une étude menée récemment, MacLeod et Horner en arrivent à la conclusion que l'accroissement du taux de femmes mariées travaillant à l'extérieur du foyer contribuait à réduire plutôt qu'à augmenter la différence entre les familles riches et pauvres à deux conjoints et, que sans l'apport de l'épouse, la situation économique relative des familles canadiennes à moyen et à faible revenu serait pire qu'elle ne l'est actuellement.¹²

Parallèlement à la nécessité de gagner un revenu de subsistance qui s'impose aux mères seules et à bon nombre d'épouses appartenant à une famille biparentale, l'économie dans son ensemble s'effondrerait si toutes les

home. Economist Mary Rowe, Special Assistant to the President on Women and Work, stated that the increase of women into paid work in the 1960's accounted for well over 50 percent of increase in the G.N.P. for that period.¹³ A Departmental Official from the Women's Bureau, Labour Canada, indicated in a telephone conversation that although the percentage of increase in Canada may be somewhat lower, it would not have been that dissimilar to the American experience.

The argument that women are taking men's jobs, at a time when the Canadian public is increasingly accepting the dignity and worth of personhood without discrimination on the basis of sex, is hardly worth dignifying by an answer. Unfortunately, the majority of all women are employed in sex stereotyped jobs which are concentrated in relatively few occupations. In Canada, by 1971, over three-quarters of the female labour force was in trade, finance and real estate, service, and public administration and defence industrial categories.¹⁴ In 1979, 71.3 percent of women in the labour force were in clerical, sales, services, and health.¹⁵ Therefore, for those to whom this may be an issue, there is no evidence that they are taking jobs away from men.

If it is accepted that society benefits from the participation of women in the labour market, and that one of the most successfully demonstrated means of avoiding or at least lessening the degree of poverty is through employment, then the problems families face in finding adequate child care arrangements must be addressed. The lack of day care spaces creates a problem for the low-income single-parent family, and the high cost of day care causes problems for the modest-income two wage-earner family who, although not eligible for subsidy, finds the cost to be inordinately high. Sixty-five percent of two-parent families in Ontario would be poor if not for the wages earned by the wife, and they would continue to be poor if too high a percentage of her wages went to day care. For example, if the wife earns a net income of \$6000, has a work-related expense of at least \$1200, and pays the national average day care cost of \$2600, she would be left with \$2200. If she required care for two children, she would have a net income of minus \$400. In either case, if she went to work for economic reasons, the high cost of day care defeats the purpose of going to work. Consequently, she is more likely to turn to other casual kinds of child care arrangements and hope for the best.

The Board of Trade of Metro Toronto states, "Subsidy presently serves mainly the single-parent family and low-income families. Many lower and middle-class families cannot afford day care."¹⁶

femmes qui ont de jeunes enfants retournaient au foyer. L'économiste Mary Rowe, assistante spéciale du président chargé du programme *Women and Work*, a déclaré qu'au cours des années 60, l'augmentation du nombre de femmes sur le marché du travail a contribué à plus de 50 p. cent de l'accroissement du P.N.B.¹³ Un représentant du Bureau de la main-d'oeuvre féminine de Travail Canada a fait savoir, au cours d'une conversation téléphonique, que même si le pourcentage d'accroissement peut avoir été légèrement inférieur au Canada, le résultat reste très semblable à celui des États-Unis.

L'argument voulant que les femmes prennent les emplois des hommes ne mérite même pas de réponse à une époque où le public canadien reconnaît de plus en plus la dignité et la valeur de la personne humaine, sans discrimination basée sur le sexe. Malheureusement, la majorité des femmes occupent des postes concentrés dans des domaines relativement restreints et traditionnellement réservés aux femmes. Au Canada, en 1971, plus des trois quarts des femmes sur le marché du travail se trouvaient dans les catégories du commerce, des finances et de l'immobilier, des services, de l'administration publique et des industries de la défense.¹⁴ En 1979, 71,3 p. cent des femmes sur le marché du travail occupaient des emplois de bureau, ou travaillaient dans les domaines de la vente, des services et de la santé.¹⁵ Donc, pour ceux qui croyaient l'argument valable, rien n'a encore été prouvé en ce sens.

S'il est reconnu que la société profite de la participation des femmes au marché du travail, et que l'un des meilleurs moyens d'éviter ou du moins d'amoindrir la pauvreté, est par l'emploi, alors les problèmes que rencontrent les familles au moment de trouver des arrangements convenables pour la garde des enfants doivent être réglés. Le manque de places dans les établissements de garde de jour crée un problème pour les familles monoparentales à faible revenu et le coût élevé des admissions dans les garderies créent des problèmes pour les familles à moyen revenu de deux conjoints qui, n'ayant pas droit aux subventions, trouvent les coûts beaucoup trop élevés. En Ontario, 65 p. cent des familles à deux conjoints seraient pauvres si ce n'était du salaire de la femme ou si une trop grande partie de ce salaire était consacrée au paiement de la garderie. Par exemple, si une femme a un revenu net de \$6000, des dépenses relatives à son emploi se chiffrant à au moins \$1200 et paie en garde de jour un montant égal à la moyenne nationale, c'est-à-dire, \$2600, il lui resterait \$2200. Si elle doit prévoir la garde de deux enfants, son revenu net passe à moins de \$400. Dans un tel cas, si la femme avait décidé de travailler pour des raisons économiques, le coût élevé de la garde de jour anéantit ses efforts. La femme est donc plus susceptible de rechercher d'autres genres d'arrangements, plus aléatoires mais moins dispendieux.

Dans une publication, le *Board of Trade of Metro Toronto* déclarait: "Présentement, les subventions aident principalement les familles monoparentales et les familles à faible revenu. Un grand nombre de familles des classes inférieure et moyenne ne peuvent s'offrir le luxe de la garde de jour."¹⁶

Gallagher Ross states, "If the trend to stringent subsidy requirements coupled with high fees continues, the result will be day care for only the economically deprived and the wealthy. There will be no service for average working parents, whose taxes support it."¹⁷

A 1979 statistical analysis of day care in the non-profit sector in Edmonton indicated a decline in the number of middle-income families using non-profit day care and a very small percentage who were paying the full fee.¹⁸

In the long run, it is the children who are hurt. Stories of dreadful experiences with private babysitters and other casual arrangements are becoming all too common.

There is no easy solution to the problem of day care cost. To date, the largest subsidizer of day care has been the staff who have received abysmally low salaries. These salaries will have to go up and in turn, will push day care costs even higher. In order to solve the problem of cost, some have suggested that standards of quality of program should be reduced so that modest-income families can afford the cost. However, close examination of this possibility has time and time again led to a dead end. Too many centres now have standards that are so low that no knowledgeable day care person could, in good conscience, recommend that parents use them. The United States has recently studied this question very closely and their research indicates that the standards necessary to safeguard the well-being of children are considerably higher than that which exists in regulation in many Canadian provinces.¹⁹ Other countries are raising similar warnings about the danger inherent in inadequate standards.²⁰ To have care available at a cost parents can afford, but which damages some of the children in the process, is too high a price to pay.

Another serious problem arising out of day care being beyond the means of modest-income families is that the normal harmony and cohesive forces in the community are disrupted by one set of children going to one centre because they don't have a father, and another set being forced into arrangements based, not on parental preference, but solely on the socioeconomic circumstances of the parents. Time and time again, children prove to be tremendous rallying points in that parents and professionals alike, with very diverse interests and backgrounds, will be brought together in a common meeting ground of a program that relates to their children. Consequently, it is doubly sad to see day care lose this natural advantage by segregating children according to socioeconomic criteria and become a divisive rather than a unifying force.

REFERENCES:

1. Who Cares: A joint project of the Community Day Care Coalition and The Social Planning Council of Metropolitan Toronto. November 1977.

Gallagher Ross déclare: "Si des exigences aussi restrictives pour l'octroi de subventions sont maintenues et si les coûts restent aussi élevés, les services de garde de jour ne seront accessibles qu'aux économiquement faibles et aux riches. Il n'y aura plus de services pour les travailleurs de la classe moyenne dont les taxes servent à soutenir ces services."¹⁷

En 1979, une analyse statistique des garderies à but non lucratif d'Edmonton a démontré que le nombre de familles à revenu moyen ayant recours à ce genre de services diminuait et qu'un très faible pourcentage de ces familles payait le plein prix.¹⁸

À long terme, ce sont les enfants qui souffrent de la situation. Les cas de mauvaises expériences avec des gardiennes privées et à la suite d'arrangements à la bonne franquette deviennent beaucoup trop courants.

Il n'y a pas de solutions faciles au problème du coût élevé de la garde de jour. Jusqu'à maintenant, la plus grosse partie des subventions a, en fait, été payée par le personnel des garderies qui reçoit des salaires moins que décents. Ces salaires devront être augmentés, ce qui haussera encore le coût des services. Certaines personnes ont proposé de réduire les normes de qualité des programmes pour régler le problème des coûts, permettant ainsi aux familles à revenu modeste de profiter des services. Toutefois des études approfondies de cette solution en ont montré l'impraticabilité. Il y a actuellement trop de centres dont les normes sont si basses que l'on ne pourrait, en bonne conscience, recommander à des parents d'y envoyer leurs enfants. Récemment, aux États-Unis, une étude détaillée de la question a démontré que les normes nécessaires pour assurer le bien-être des enfants sont beaucoup plus sévères que celles exigées dans les règlements de beaucoup de provinces canadiennes.¹⁹ D'autres pays s'inquiètent des dangers que représentent des normes trop basses.²⁰ L'existence de services à des tarifs que les parents peuvent se permettre mais où certains enfants peuvent être mis en danger est un prix trop cher à payer.

Un autre problème grave créé par les tarifs excessifs des garderies, les mettant hors de portée des familles à revenus modestes, se situe au niveau de l'harmonie normale et de la cohésion de la collectivité, rompues par le fait qu'un groupe d'enfants aille dans un centre parce qu'ils n'ont pas de père et qu'un autre groupe soit forcé d'aller dans des centres qui ne sont pas vraiment choisis par les parents mais imposés par leur situation socio-économique. À maintes occasions, il a été prouvé que les enfants, par l'intermédiaire des programmes qui s'adressent à eux, représentaient le catalyseur de bien des rencontres entre leurs parents et les spécialistes dont les intérêts et la situation sociale sont très différents. Il est donc d'autant plus triste de voir les services de garde de jour perdre cet avantage naturel en séparant les enfants d'après des critères socio-économiques et ainsi diviser plutôt que réunir.

RÉFÉRENCES:

1. Who Cares, projet conjoint du Community Day Care Coalition et du Social Planning Council of Metropolitan Toronto, novembre 1977.

2. Survey of Child Care Preferences: Sample Survey and Data Bank Unit, University of Regina, April 1980.
3. Voice For Children, Day Care and Child Development Council of America Inc., Washington, D.C., Volume 12, No. 1. 1979
4. Troyer, Warner, Interview, London Free Press. January 5, 1980.
5. Clifford, Howard, "Let's Talk Day Care", Canadian Mental Health Association, Edmonton, Alberta. 1972
6. Is there an Economic Case for Public Investment in High Subsidy Day Care as an Alternative to Welfare? Social Planning Council of Metropolitan Toronto, January 7, 1976.
7. Women and Poverty: A Report by the National Council of Welfare, Ottawa. October 1979.
8. 1976 Census of Canada. Statistics Canada Catalogue No. 94-836.
9. Feiring, Candice and Lewis, Michael, "Changing Characteristics of the U.S. Family: Implications for Family Relationships and Child Development". Unpublished Paper, 1979.
10. Women and Poverty: A report by the National Council of Welfare, Ottawa. October 1979.
11. *Ibid.*, page 20.
12. MacLeod, Neil and Horner, Keith, "Analyzing Postwar Changes in Canadian Income Distribution". *Reflections on Canadian Incomes*, Economic Council of Canada. 1980.
13. Voice for Children, Day Care and Child Development Council of America Inc., Washington, D.C., December 1974.
14. Armstrong, Pat and Armstrong, Hugh, *The Double Ghetto*, Toronto: McClelland and Stuart, Ltd., 1978.
15. Statistics Canada - Catalogue No 71-001, Monthly Labour Force Survey (Averaged for 1979).
16. Day Care Services in Metropolitan Toronto. The Board of Trade of Metropolitan Toronto. January 1979.
17. Ross, Gallagher Ross, Ed., *Good Day Care: Fighting For it, Getting it, Keeping It*. Women's Educational Press, Toronto 1978, page 88.
18. Day Care Services Annual Report, Day Care Branch, Edmonton Social Services, Edmonton. March 1980.
19. The National Day Care Study, Administration for Children, Youth and Families. Administered by ABT Associates of Cambridge, Massachusetts. 1979.
2. *Survey of Child Care Preferences*, échantillon de l'enquête et base de données, Université de Regina, avril 1980.
3. *Voice For Children*, Day Care and Child Development Council of America Inc., Washington, D.C., Volume 12, n° 1, 1979.
4. Troyer, Warner, Entrevue, London Free Press, le 5 janvier 1980.
5. Clifford, Howard, "Let's Talk Day Care", Association canadienne pour la santé mentale, Edmonton, Alberta, 1972.
6. *Is there an Economic Case for Public Investment in High Subsidy Day Care as an Alternative to Welfare?*, Social Planning Council of Metropolitan Toronto, le 7 janvier 1976.
7. *La femme et la pauvreté*, rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, octobre 1979.
8. Recensement canadien de 1976, n° de catalogue 94-836.
9. Feiring, Candice et Lewis, Michael, "Changing Characteristics of the U.S. Family: Implications for Family Relationships and Child Development", document non publié, 1979.
10. *La femme et la pauvreté*, rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, octobre 1979.
11. *Ibid.*, page 23.
12. MacLeod, Neil et Horner, Keith, "Analysing Postwar Changes in Canadian Income Distribution", *Reflections on Canadian Incomes*, Conseil économique du Canada, 1980.
13. *Voice for Children*, Day Care and Child Development Council of America Inc., Washington, D.C., décembre 1974.
14. Armstrong, Pat et Armstrong, Hugh, *The Double Ghetto*, Toronto, McClelland and Stuart, Ltd., 1978.
15. Statistique Canada n° de catalogue 71-001, Enquête mensuelle sur la main-d'oeuvre (moyenne pour 1979).
16. *Day Care Services in Metropolitan Toronto*, The Board of Trade of Metropolitan Toronto, janvier 1979.
17. Ross, Gallagher Ross, Ed., *Good Day Care: Fighting For it, Getting It, Keeping It*, Women's Educational Press, Toronto, 1978, page 88.
18. *Day Care Services Annual Report*, Day Care Branch, Edmonton Social Services, Edmonton, mars 1980.
19. *The National Day Care Study*, Administration for Children, Youth and Families. Administré par ABT Associates de Cambridge, Massachusetts, 1979.

20. Infant Group Care: The Stepchild of Day Care, Clifford, Canada's Mental Health, Vol. 27, No. 2, June 1979.

Reprinted with permission from *Rapport*, Volume 3, Number 2, July 1980. Health and Welfare Canada, Ottawa, Ontario.

20. "Infant Group Care: The Stepchild of Day Care", Clifford, l'Hygiène mentale au Canada, vol. 27, n° 2, juin 1979.

Réimprimé avec la permission de *RAPPORT*, volume 3, n° 2, juillet 1980. Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, Ontario.